

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Balotaje y elecciones primarias en Uruguay: un estudio desde la difusión de ideas y el marco de corrientes múltiples¹

Two-round election and primaries in Uruguay: A Study from the Diffusion of Ideas and the Multiple Streams Framework

ESTEBAN GARCÍA ORTÍZ²

Universidad de La República, Uruguay

RESUMEN Responder por qué la reforma electoral que instaló el balotaje y la candidatura presidencial única por partido en Uruguay ocurrió en 1996 y no en otro momento es el objetivo central del artículo. Para ello se recurre a dos enfoques teóricos: primero, a través del proceso de difusión de ideas expondremos que en Latinoamérica se propagaron modificaciones institucionales similares por sistemas electorales y políticos diferentes; segundo, el marco de corrientes múltiples permitirá un análisis novedoso y bien específico sobre la reforma electoral uruguaya. En consecuencia, se argumentará que, más allá de los intereses racionales y cortoplacistas que tenían los impulsores de la reforma para aprobarla, existió un contexto regional y una ventana de oportunidad nacida en 1995 que ayudaron a procesarla.

PALABRAS CLAVE Difusión de ideas; marco de corrientes múltiples; balotaje; primarias; Uruguay.

1. Agradezco los comentarios de los árbitros y de Adolfo Garcé, quien corrigió una primera versión en marzo de 2020.

2. Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay) y colaborador del Programa de Estudios Parlamentarios de la Universidad de la República. E-mail: elgarciaesteban@gmail.com.  <https://orcid.org/0000-0002-8623-8815>

ABSTRACT The central aim of this article is to determine why the electoral reform that installed the two-round election and the single presidential candidacy per party in Uruguay occurred in 1996 and not at any other time. Two theoretical approaches are used: first we will show, through the process of diffusion of ideas, that similar institutional modifications have been propagated by different electoral and political systems in Latin America; second, multiple stream frameworks will allow a novel and very specific analysis of the Uruguayan electoral reform. Consequently it will be argued that, beyond the rational and short-term interests of the promoters of the reform, there was a regional context and a window of opportunity born in 1995 that supported the process.

KEYWORDS Diffusion of ideas; multiple streams framework; two-round election; primaries; Uruguay.

1. Introducción

¿Por qué la reforma electoral que instauró el balotaje y la candidatura presidencial única mediante elecciones primarias en Uruguay ocurrió en 1996 y no en otro momento? Esta pregunta es el eje del presente trabajo y la respuesta que brindará deriva de una mixtura entre la lógica de la difusión de ideas y el marco de corrientes múltiples³. De esta manera, el presente artículo procura cumplir con dos objetivos centrales: explicar la reforma electoral de 1996 desde los enfoques teóricos antedichos y aportar una nueva mirada complementaria a las investigaciones institucionalistas de elección racional, que son las que tradicionalmente estudian las reformas electorales en la ciencia política.

En el trabajo se mostrará que, pese a que el sistema electoral uruguayo poseía características bien concretas que diferentes actores visualizaban como causantes de problemas sobre el sistema de partidos local, el país no fue ajeno al debate internacional sobre los problemas de gobernabilidad que, supuestamente, generaba el presidencialismo ni a la ola de reformas o modificaciones electorales que sucedieron en América Latina entre mediados de la década de 1980 y mediados de la década de 1990. En efecto, se presentarán datos que demuestran que hubo difusiones en cuanto a la práctica de elecciones primarias y del balotaje en nuestro subcontinente.

Por otra parte, bajo el lente de las corrientes múltiples se presentará un análisis sobre la reforma electoral de 1996 que se estima conveniente y complementario a los estudios realizados bajo la óptica del institucionalismo. De hecho, se expondrá que los postulados del enfoque de las corrientes múltiples se adecuaban correctamente para

3. KINGDON (1984).

explicar los problemas, las soluciones propuestas y las acciones de diversos actores durante el proceso reformista uruguayo.

De este modo, la mixtura de dos marcos teóricos en el presente artículo significa un primer esfuerzo por elaborar una respuesta a la reforma electoral de 1996 que considere la influencia de factores internacionales sobre el país, sin dejar de profundizar en la realidad política nacional de la época. Por un lado, tener en cuenta la difusión de ideas por la región permite elaborar un trabajo que no sea “parroquial”, ya que no se concentra únicamente en los actores políticos locales, dejando de lado al exterior. Y, por otro lado, el marco de corrientes múltiples permite confeccionar una explicación local sólida, como producto de un análisis detallado de los principales actores nacionales.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: a continuación, se presentan los dos marcos teóricos que orientan al trabajo, de forma de explicar brevemente qué es la difusión de ideas, de qué consta el marco de las corrientes múltiples y por qué se consideran apropiados para explicar la reforma electoral de 1996. En el tercer apartado se detallan las reformas constitucionales que Uruguay experimentó durante el siglo XX y las características de su sistema electoral que fueron cuestionadas durante décadas y finalmente modificadas. A continuación, se pasa al apartado central donde se analiza a dicha reforma bajo los marcos teóricos referidos. Finalmente, el trabajo culmina con algunos comentarios finales.

2. Enfoques teóricos

El marco de análisis propuesto será ecléctico, al conciliar dos enfoques que se consideran novedosos y complementarios para entender el proceso reformista del sistema electoral uruguayo en 1996. A continuación, se expondrán las características de la teoría de la difusión de ideas, de forma de entender por qué se considera pertinente para el presente trabajo. En segundo lugar, pasaremos a reseñar el marco de corrientes múltiples, tan aplicado para abordar el desarrollo de las políticas públicas en numerosas áreas y países, pero no muy utilizado para estudiar las reformas electorales. Más aún, esa pretende ser una de las aportaciones originales del presente artículo.

2.1 La difusión de ideas

Ciertos autores sostienen que las ideas son creencias causales⁴. Esta definición envuelve muchas dimensiones: primero, las ideas son productos cognitivos que producen nuestras mentes y están conectados con el mundo material vía nuestras interpretaciones o experiencias; segundo, como creencias causales, las ideas conectan entre cosas y entre personas alrededor del mundo; finalmente, como creencias causales, las

4. BÉLAND y COX (2011).

ideas proveen guías para la acción⁵. En este sentido, para los académicos ideacionales la cognición es un proceso de interpretación del mundo. La cognición humana tiene su propia fuerza independiente y las ideas que nuestra mente crea se refuerzan mientras interactuamos y nos comunicamos con otros⁶.

Respecto a cómo cambian los intereses, los académicos ideacionales suponen que cambian a medida que los actores alteran la comprensión de su mundo, que también es cambiante, y recalculan sus prioridades. La perspectiva asume que la gente desarrolla un set de ideas para darle sentido al mundo. Esas ideas guían nuestras acciones y moldean nuestras interacciones con otros. Sin embargo, aunque las ideas son centrales en la evolución de la sociedad y de la política mundial, su estudio no ha tenido un gran estatus académico en comparación con los estudios sobre los intereses materiales como motivos para la acción política y social. En este sentido, el presente trabajo procura hacer un pequeño aporte al respecto, sin involucrarse en las disonancias metodológicas y teóricas con los institucionalismos más clásicos⁷.

Con respecto al proceso de difusión de políticas, los estudios que se guían bajo esta óptica subrayan el papel de las tendencias globales, analizando gran cantidad de casos⁸. De esa manera procuran identificar los mecanismos causales por los que las políticas se expanden en una región. Dichos mecanismos suelen ordenarse en cuatro tipos: coerción, competencia, aprendizaje y emulación⁹. La difusión por coerción supone que un actor dominante impone la instalación de ciertas instituciones o cambios en las mismas. La difusión por competencia explica las situaciones en las que ciertos países adoptan políticas para mantener o estimular su competitividad internacional, generando que otros países sigan los mismos pasos para no quedar rezagados. En tercer lugar, la difusión por aprendizaje explica los cambios en las creencias sobre el mundo que tienen los decisores de políticas, llevándolos a modificar las instituciones locales porque han cambiado su entendimiento sobre ellas. Por último, la difusión por emulación ocurre cuando los decisores de un país adoptan nuevas políticas buscando los mejores resultados en base a observar experiencias exitosas en el extranjero.

Por su lado, Kurt Weyland indica tres rasgos reconocibles para determinar cuándo sucede un proceso de difusión: primero, tiene una forma “de ola” en lo temporal; segundo, muestra una clara concentración regional del mecanismo en difusión y más tarde se expande a otras zonas del mundo; y tercero, se observa una propagación de innovaciones similares entre países diferentes con distintos niveles de desarrollo¹⁰.

5. BÉLAND y COX (2011) pp. 3-4.

6. BÉLAND y COX (2011) p. 11.

7. SCHMIDT (2011).

8. GARCÉ (2015) pp. 209-210.

9. SIMMONS *et al.* (2008).

10. WEYLAND (2005; 2007).

Estos tres elementos implican que cualquier proceso de difusión debe ocurrir en un lapso de tiempo determinado, a lo largo de una misma zona geográfica, pero entre países con diferencias significativas en variables políticas importantes. De hecho, de allí se desprende una de las preguntas más importantes de la teoría de la difusión: ¿por qué países distintos promueven arreglos institucionales similares?

La teoría de la difusión de ideas es, entonces, un encuadre adecuado para estudios comparativos muy utilizado para analizar la propagación de políticas en áreas tan diversas como la economía, la salud pública, la educación, la previsión social, el combate contra la pobreza o el medio ambiente, entre otras¹¹. Asimismo, bajo este enfoque también se ha elaborado un elegante modelo que explica la difusión de cambios de régimen de gobierno en el mundo entre 1972 y 1996, hallando que los países tienden a converger en sus grados de democracia o autoritarismo con sus vecinos regionales¹². Finalmente, dentro de América Latina otros estudios han abordado la adopción y adaptación del presidencialismo en nuestro subcontinente, con hallazgos originales y complementarios a los surgidos en investigaciones con otros marcos teóricos más tradicionales de la ciencia política¹³.

Sin embargo, la difusión de ideas no ha sido muy aplicada para el estudio de las reformas electorales ocurridas en nuestra región durante las décadas de 1980 y 1990. Posiblemente, Skocilich haya sido la primera en implementar la teoría de la difusión para explicar la expansión de las elecciones primarias en América Latina; encontrando que, si bien fueron pocos los países que reformaron sus leyes electorales para instalar ese tipo de arreglo, en la práctica sí ocurrió una difusión en la región¹⁴. Aún así, todavía restan identificar los mecanismos causales por los cuales dichas reformas se difundieron por Latinoamérica, de modo de alcanzar conclusiones más convincentes.

En el presente trabajo, por ende, se utilizará la difusión de ideas para exponer cómo, para superar el supuesto problema de ingobernabilidad que en Uruguay generaba el doble voto simultáneo (DVS) y la representación proporcional en el marco de un sistema de partidos fragmentado y polarizado, se adoptaron arreglos institucionales –balotaje y candidatura presidencial única por partido– que estaban difundiendo en América Latina. De hecho, se ha destacado que hacia principios y mediados de la década de 1990 fueron numerosos los países latinoamericanos que llevaron reformas políticas con el objetivo de mejorar la gobernabilidad en el contexto de regímenes democráticos¹⁵.

11. OSORIO y VERGARA (2016).

12. BRINKS y COPPEDGE (2006).

13. WEYLAND (2011; 2014); GARCÉ (2017).

14. SKOCILICH (2018).

15. BUQUET (1997).

2.2 *El marco de corrientes múltiples*

La aprobación de la reforma de 1996 no puede explicarse solo por los mecanismos de difusión. Ese marco nos servirá para demostrar que las reformas que promovían la instalación de la doble vuelta, las elecciones primarias y las candidaturas presidenciales únicas por partido estaban presentes en la región durante las décadas de 1980 y 1990. Ahora bien, conocer en profundidad el por qué de la reforma uruguaya requiere involucrarnos a fondo en el caso, de forma de entender qué problemas se buscaron resolver y cuáles eran los posicionamientos de los principales actores políticos locales al respecto. Para ello hemos escogido el marco de corrientes múltiples elaborado por John Kingdon, ya que es una perspectiva poco considerada a la hora de analizar reformas electorales.

Este segundo marco es un excelente enfoque para observar procesos de formulación de políticas públicas, permitiendo arrojar luz sobre las mismas, determinar qué fines persiguen en sus comienzos y cuán efectivas son una vez implementadas. La elección de este marco conceptual se debe a tres razones resumidas: es particularmente apropiado para estudios cualitativos; su principal objetivo es estudiar la conformación de la agenda; y presta especial atención a la variable del “ánimo nacional”¹⁶.

Kingdon sostiene que hay tres procesos simultáneos que recorren el sistema político, aunque son mutables y generalmente independientes entre sí: los problemas, la política y las políticas públicas¹⁷. La corriente de los problemas se compone por los asuntos que los ciudadanos, los promotores de políticas y los decisores quieren ver abordados por el gobierno. La corriente de la política, en tanto, se compone por los actores y los procesos de la macropolítica (el ánimo nacional, el Poder Legislativo, la administración pública y los grupos de presión). Por último, la corriente de las políticas públicas involucra a los especialistas generadores de ideas en las comunidades de políticas. Esas comunidades participan en la elaboración de potenciales políticas públicas¹⁸.

En consecuencia, cuando (1) un problema es percibido por la ciudadanía; (2) las principales fuerzas políticas y/o el gobierno se alinean para resolverlo; y (3) existe una solución técnica correcta y disponible, entonces sucede una convergencia de las tres corrientes que se denomina “ventana de oportunidad”¹⁹. Estas ventanas pueden ser predecibles o no; son oportunidades de escaso tiempo para que los promotores de políticas impulsen sus ideas para resolver los problemas en cuestión y surgen como fruto de los acontecimientos en las corrientes de los problemas o de la política²⁰.

16. SANJURJO (2018) p. 36.

17. KINGDON (1984).

18. SANJURJO (2018) pp. 37-38.

19. ESPARCH FERNÁNDEZ (2012).

20. ZAHARIADIS (2010) pp. 78-79.

Sin embargo, vale alertar que las ventanas de oportunidad no son suficientes en sí mismas para cambiar la agenda pública. A ellas debe agregárseles una alternativa viable en la corriente de las políticas públicas que sea compatible con la corriente de los problemas. Asimismo, en la corriente de la política deben existir decisores políticos dispuestos a recoger dicha alternativa y apoyarla. Por último, los promotores de una alternativa política deben estar dispuestos a invertir recursos de diverso tipo para promoverla. A su vez, deben notar el momento en el que un problema esté listo para ser abordado, haya una solución compatible a disposición y el clima político esté listo para un cambio. Además, los promotores son actores de toda clase y fáciles de reconocer, ya que van desde legisladores o académicos hasta figuras mediáticas²¹.

De esa forma, en nuestro trabajo se pondrá el ojo en la conformación de la agenda reformista de los años '90 y las propuestas para mejorar la gobernabilidad del Uruguay. En ese sentido, se reconocerá el miedo que una posible situación de ingobernabilidad generaba en las élites políticas. Por lo tanto, el problema identificado será la ingobernabilidad que podría derivar como producto de las reglas electorales vigentes hasta 1996 teniendo en cuenta el equilibrio electoral que presentaban los tres principales partidos del país. Las soluciones que se plantearon fueron desde la instalación de un sistema parlamentarista hasta las menos radicales que efectivamente se aprobaron: balotaje, primarias y candidatura única por partido. Finalmente, la ventana de oportunidad que se identifica será la coalición blanca-colorada durante la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000), aunque reconociendo que los cálculos electorales de corto plazo por parte de los partidos tradicionales jugaron un rol sustancial.

3. Reformas constitucionales en Uruguay: perfeccionar la gobernabilidad sin modificar el sistema electoral

Uruguay experimentó una gran variación en sus regímenes políticos y de gobierno durante el siglo XX. Entre los cambios más importantes se destacan las aprobaciones de cinco Cartas y la aplicación de dos formatos de gobierno colegiado distintos al presidencialismo unicéfalo: el primero, que ocurrió entre 1919 y 1933, estableció una división del Poder Ejecutivo entre el Presidente de la República y un Consejo Nacional de Administración; y el segundo, entre 1952 y 1967, llamado Consejo Nacional de Gobierno, conformado por nueve miembros: seis pertenecientes al partido más votado y tres pertenecientes al segundo partido.

En contraposición a tantas innovaciones institucionales, la jurisprudencia de la Corte Electoral uruguaya ha sido relativamente constante, ya que el sistema electoral *“es producto y reposa en una alta consensualidad política, consagrada constitucional-*

21. SANJURJO (2018).

mente al exigirse dos tercios de votos de cada cámara legislativa para la aprobación y modificación de leyes electorales”²². Ese elevado umbral de exigencia para aprobar leyes de este tipo imposibilitó que partidos o coaliciones con mayorías legislativas absolutas pudieran manipular los reglamentos electorales de acuerdo a sus preferencias o necesidades circunstanciales. Aun así, las reformas constitucionales del siglo XX fueron productos negociados por las principales fracciones de los partidos tradicionales para satisfacer sus intereses de corto plazo²³. A continuación, entonces, presentaremos esquemáticamente las reformas constitucionales previas a 1996 y las particularidades básicas del sistema electoral uruguayo.

3.1 Las reformas constitucionales del Uruguay (1918-1967)

Las reformas constitucionales ocurridas entre 1918 y 1967 tuvieron como uno de sus principales ejes de discusión al problema de la gobernabilidad, generando diversos arreglos no relacionados con el sistema electoral. Por un lado, tras décadas de enfrentamientos armados entre blancos y colorados (los tradicionales partidos del Uruguay), la Constitución de 1918 estableció normas que generaron un equilibrio competitivo entre dichos actores²⁴. Además, esta Constitución es una pieza clave en la consolidación del Estado y la democracia uruguayas porque garantizó, mediante la “coparticipación” de los dos principales partidos en ministerios y entes autónomos, la representación de las minorías en el gobierno; y eso se sumó a la progresiva representación proporcional que el país llevaba ampliando desde inicios del siglo XX en el Parlamento²⁵. Así, los colorados batllistas vieron satisfecha su demanda de instalar un órgano colegiado en el Ejecutivo y los blancos lograron acceder a cargos gubernamentales con las ventajas que eso suponía.

Aunque la Constitución de 1918 sentó las bases de la poliarquía en Uruguay, con el transcurso de los años fue acumulando problemas y perdiendo legitimidad, que se combinaron con la crisis económica de 1929. Tras el golpe de Estado encabezado por el presidente colorado Gabriel Terra en 1933, la Constitución de 1934 procuró resolver los problemas de gobernabilidad que generaba el Poder Ejecutivo dual ya referido. Así, en lo concerniente al Poder Legislativo instauró el Senado “del medio y medio”²⁶ y, por otra parte, el Poder Ejecutivo dejó de ser bicéfalo y pasó a conformarse

22. BOTTINELLI (1991) p. 1.

23. ALTMAN *et al.* (2011) pp. 2-3.

24. BUQUET y MORAES (2018).

25. LANZARO (2018).

26. El Senado “del medio y medio” fue un arreglo que estableció que la Cámara Alta se conformara por 15 senadores de la lista más votada del partido más votado y 15 senadores de la lista más votada del segundo partido más votado. Esto impedía el acceso al Senado a las fracciones minoritarias de los principales partidos y a terceras agrupaciones. Para ver un estudio sobre la fraccionalización

por un primer mandatario que actuaba con un Consejo de Ministros (los titulares de cada cartera). Este arreglo permitió que la fracción colorada y la fracción blanca que apoyaron el golpe pudieran seguir coparticipando en el gobierno, porque se definió que, tras cada elección, el partido más votado se quedara con cinco o seis carteras y el segundo partido se quedara con tres²⁷.

Las fracciones blancas y coloradas minoritarias y los restantes partidos resultaron disconformes con la Constitución de 1934, ya que se veían perjudicados en sus aspiraciones de lograr el poder. La legitimidad de esta Carta se desvaneció velozmente y en las elecciones de noviembre de 1942 la mayoría de la ciudadanía aprobó una nueva Constitución, respaldada por todos los partidos políticos a excepción de la fracción herrerista del Partido Nacional. Con esta Carta se mantuvo la organización del Poder Ejecutivo, pero se fijó que los ministros escogidos por el presidente debieran contar con el respaldo mayoritario del Parlamento, eliminándose la obligatoriedad de que la oposición participe en el Poder Ejecutivo. Además, se eliminó el Senado “del medio y medio” y esta Cámara pasó a integrarse por representación proporcional²⁸.

En las elecciones de 1946 y 1950 la fracción batllista fue la más votada de su partido y dominó al sistema político gracias a contar con amplias bancadas parlamentarias y lograr dos presidencias de la república consecutivamente. De este modo, el batllismo retomó sus ideales de instaurar un gobierno colegiado y comenzó a negociar con el Partido Nacional a fin de crear un ejecutivo de ese tipo. Desde filas nacionalistas, sus líderes vieron con buenos ojos la instalación de un colegiado porque era una oportunidad de volver a participar en el gobierno y dejar su rol de partido destinado a ser oposición²⁹. Precisamente, en octubre de 1951 el Parlamento aprobó con votos batllistas y nacionalistas una ley que consagraba una nueva constitución colegialista, que fue ratificada por escaso margen en un plebiscito que contó con muy baja participación³⁰.

El nuevo colegiado estuvo vigente entre 1952 y 1966. Su principal característica fue establecer un Ejecutivo denominado Consejo Nacional de Gobierno (CNG) conformado por nueve integrantes (seis correspondientes a la lista más votada del partido más votado y tres integrantes del segundo partido más votado asignados por representación proporcional). A efectos prácticos, el CNG tomaba decisiones por mayoría simple de votos, tenía la facultad de mantener o despedir ministros y vetar total o

que caracteriza a los partidos políticos uruguayos ver MORAES (2008) y para un estudio sobre la importancia de las fracciones en el Parlamento uruguayo ver MAGAR y MORAES (2012).

27. CHASQUETTI (2018).

28. CARDARELLO (1996) pp. 4-9.

29. Para profundizar sobre la perspectiva del líder nacionalista Luis Alberto de Herrera ver HAEDO (1990).

30. CHASQUETTI (2018).

parcialmente la legislación aprobada por el Poder Legislativo. Si bien se ha indicado que los últimos períodos colegiados no fueron improductivos y se ha argumentado que el ejecutivo colegiado no tuvo impactos en el nivel de democracia del Uruguay³¹, otros señalan que cuando su cuerpo se vio muy fragmentado se volvió un organismo lento e ineficiente con muchos actores involucrados en la toma de decisiones³². Ello, además, agravado por la crisis económica y social que el país comenzó a experimentar en la década de 1960.

Por lo tanto, tras un arreglo entre expertos de los principales sectores del Partido Colorado y Nacional, se aprobó un proyecto que promovía el retorno al Poder Ejecutivo unipersonal, el cual fue aprobado por el Parlamento y mediante plebiscito en 1966. En 1967 se regresó al Ejecutivo presidencial y, entre otros arreglos, se restableció que el presidente de la república gobernara con un consejo de ministros cuyos miembros debían contar con el respaldo de la mayoría del Poder Legislativo.

3.2 El sistema electoral y las explicaciones de la reforma de 1996

El sistema electoral uruguayo poseyó siete características estables entre la década de 1920 y 1996: 1) elecciones nacionales y departamentales simultáneas y vinculadas a nivel de partido; 2) listas cerradas y bloqueadas para todos los cargos; 3) circunscripción única para todos los cargos, a pesar de que la Cámara de Representantes consideraba la representación en 19 circunscripciones subnacionales; 4) representación proporcional integral con el método de asignación de bancas D'Hont; 5) doble voto simultáneo para los órganos unipersonales y múltiple voto simultáneo para los pluripersonales, permitiendo que el elector vote por un partido o lema, por una fracción o sublema y por una lista de candidatos; 6) mayoría simple para la elección de los órganos unipersonales; y 7) criterio de asignación mayoritario y subsidiariamente proporcional para la elección de las Juntas Departamentales³³.

Dichas características fueron objeto de críticas desde la década de 1930, pero el alto requisito de escaños legislativos exigidos para modificar leyes electorales impidió la aprobación de reformas significativas. Posiblemente la crítica más global provenía desde los pequeños partidos de izquierda y del ámbito intelectual. Estos grupos acusaban al sistema electoral de inmoral, bajo una tesis que sostenía que dicho sistema mantenía “artificialmente” la supremacía de los partidos tradicionales. Aunque esta crítica persistió entre las décadas de 1940 y 1970, dicha tesis perdió apoyo ya que, entre otros elementos, la representación proporcional integral para ambas cámaras legislativas beneficiaba –y continúa beneficiando– a los partidos pequeños³⁴.

31. RILLA (1997); ALTMAN (2020).

32. CHASQUETTI (2018).

33. VAIRO (2008) p. 161.

34. BOTTINELLI (1991).

Aún así, desde mediados de la década de los sesenta y setenta, Uruguay procesó una transformación en su sistema de partidos, pasando del clásico bipartidismo al pluralismo moderado³⁵. Este cambio tiene que ver con el surgimiento en 1971 del Frente Amplio como tercera fuerza política. La Tabla 1 presenta la evolución electoral de los dos partidos tradicionales y del tercer partido en porcentaje de votos desde 1942 hasta la última elección nacional previa a la reforma de 1996. Allí se aprecia que entre 1942 y 1966 los partidos tradicionales promediaban más del 85% de los votos en conjunto y el tercer partido obtenía un promedio de 6,6%. Sin embargo, en 1971 los partidos tradicionales sumaron el 81,1% de los votos y el Frente Amplio alcanzó el 18,2%. Desde ese momento los partidos blanco y colorado redujeron constantemente su caudal electoral; mientras que el Frente Amplio creció comicio tras comicio, hasta llegar a una situación de casi triple empate en 1994, dado que el electorado quedó dividido en tercios.

Tabla 1. Evolución electoral de los comicios nacionales de Uruguay (1942-1994).

Año	PC	PN	3° partido	Otros	Subtotal (PC+PN)	Total
1942	57,18%	22,84%	11,66%	8,32%	80,01%	100%
1946	47,81%	32,05%	9,69%	10,45%	79,86%	100%
1950	52,61%	30,93%	7,61%	8,84%	83,55%	100%
1954	50,55%	35,24%	5,03%	9,18%	85,78%	100%
1958	37,70%	49,68%	3,53%	9,09%	87,38%	100%
1962	44,51%	46,54%	3,49%	5,45%	91,05%	100%
1966	49,33%	40,34%	5,66%	4,67%	89,67%	100%
1971	40,96%	40,19%	18,28%	0,56%	81,15%	100%
1984	41,23%	35,03%	21,26%	2,48%	76,26%	100%
1989	30,29%	38,87%	21,23%	9,60%	69,16%	100%
1994	32,35%	31,21%	30,61%	5,83%	63,56%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Esa realidad electoral podía repercutir sobre la eficacia del gobierno, pues la Constitución de 1967 estaba ideada para regir bajo un sistema bipartidista en el que el ganador de las elecciones obtuviera mayorías parlamentarias³⁶. En este sentido, considerando la alta representación proporcional que caracteriza al sistema uruguayo, la Tabla 2 expone los escaños alcanzados por los partidos del presidente, por el principal partido opositor (PPO), el tercer partido y las restantes agrupaciones entre 1943 y

35. SARTORI (1980); GONZÁLEZ (1990).

36. THIBAUT (1993).

2000 en la Asamblea General. Allí podemos ver que hasta la 38° legislatura (1959-1963) lo normal era que el partido del presidente consiguiera la mayoría de escaños, pero desde la 39° legislatura (1963-1967) en adelante lo normal fue que ningún partido lograra la mayoría de bancas.

Tabla 2. Escaños legislativos por partido en la Asamblea General (1943-2000).

Legislatura	Bancas del partido del Ejecutivo	Bancas del PPO	Bancas del 3° partido	Otros	Total
34° (1943-47)	78 (60%)	30 (23%)	14 (11%)	8 (6%)	130 (100%)
35° (1947-51)	63 (48%)	41 (32%)	12(9%)	14 (11%)	130 (100%)
36° (1951-55)	71 (54%)	41 (32%)	9 (7%)	9 (7%)	130 (100%)
37° (1955-59)	68 (52%)	46 (35%)	6 (5%)	10 (8%)	130 (100%)
38° (1959-63)	68 (52%)	50 (39%)	4 (3%)	8 (6%)	130 (100%)
39° (1963-67)	62 (48%)	58 (44%)	4 (3%)	6 (5%)	130 (100%)
40° (1967-72)	67 (51%)	54 (42%)	6 (5%)	3 (2%)	130 (100%)
41° (1972-73)	55 (42%)	52 (40%)	23 (18%)	0 (0%)	130 (100%)
42° (1985-90)	55 (42%)	46 (35%)	27 (21%)	2 (2%)	130 (100%)
43° (1990-95)	52 (40%)	39 (30%)	28 (22%)	11 (8%)	130 (100%)
44° (1995-00)	43 (33%)	41 (31%)	40 (31%)	6 (5%)	130 (100%)

Fuente: elaboración propia.

La composición legislativa en Uruguay es fundamental para la aprobación de políticas públicas y el Parlamento es considerado como la piedra angular para gobernar, ya que cualquier política importante que se quiera implementar necesita la aprobación de algunas leyes³⁷. Si los proyectos de ley no satisfacen los intereses de la mayoría de los legisladores, el programa de gobierno se ve bloqueado. Finalmente, vale recordar que el poder legislativo uruguayo está dotado de capacidades de control sobre el ejecutivo como el pedido de informes o la interpelación, que puede derivar en censuras ministeriales. En efecto, entre 1943 y 1973 los derribos ministeriales fueron frecuentes³⁸.

Ahora bien, tras el retorno a la democracia en 1985, uno de los principales temas de debate fue la reforma del sistema político, al que se acusaba de ser incapaz de adaptarse a los cambios de la ciudadanía. Bajo esa postura, entonces, *“se supone la existencia de una voluntad mayoritaria dispuesta a cambios, bloqueada por mecanismos electorales que favorecen un sistema de partidos que fragmenta y frustra al*

37. BUQUET *et al.* (1998).

38. GARCÍA ORTÍZ (2020).

*electorado*³⁹. Así, surgirían dos visiones acerca del origen de “los problemas de ingobernabilidad”: la que culpaba del bloqueo del sistema político a un sistema de partidos fraccionalizado y a un sistema electoral que combinaba representación proporcional con doble voto simultáneo (DVS); y la que imputaba al régimen presidencialista el problema de ingobernabilidad y promovía la aplicación del sistema parlamentario.

Dado que nunca existieron mayorías legislativas suficientes para aprobar un cambio en el régimen de gobierno⁴⁰, nos concentraremos en la primera visión. En esta línea, tras el casi triple empate de 1994, se argumenta que blancos y colorados negociaron una reforma electoral que evitara una victoria frenteamplista en el corto plazo⁴¹. Para esto, dado que la reforma debía aprobarse por voto popular mediante plebiscito, elaboraron una serie de “razones” que permitiera atraer a la ciudadanía, ya que es “*necesario que existan argumentos de legitimidad que permitan que la reforma cuente con el aval popular*”⁴². En primer lugar, se adujo que el balotaje produciría coaliciones de gobierno más fuertes que evitarían el estancamiento parlamentario; y en segundo lugar, se sostuvo que las candidaturas presidenciales únicas, la restricción del DVS y la separación de elecciones de diferente nivel de gobierno otorgarían mayor libertad a los ciudadanos para votar a candidatos de diferentes partidos, mejorando la transparencia del sistema.

En conclusión, se ha aceptado que la reforma fue hija de intereses cortoplacistas de los partidos tradicionales, los cuales legitimaron su postura ante la ciudadanía planteando una serie de razones que favorecieron su aprobación. Cualquier repaso de los análisis politológicos escritos hasta la actualidad sigue esa línea argumental⁴³, por lo que se ha centrado el análisis en los beneficios que blancos y colorados obtuvieron al aprobar la reforma de 1996 en demérito del Frente Amplio. Adicionalmente, otra serie de trabajos ha abordado las consecuencias de la reforma al interior de los partidos, pero este asunto no nos atañe aquí⁴⁴.

4. Entendiendo la Reforma Electoral de 1996 bajo nuevas perspectivas

Como se desprende de los apartados anteriores, la búsqueda por perfeccionar la capacidad de gobernabilidad fue constante en la historia política uruguaya. Con todo, aunque en distintos momentos se modificó la integración del Parlamento y hasta la propia composición del Poder Ejecutivo, las reglas electorales se mantuvieron firmes

39. CARDARELLO (1996) p. 13.

40. GONZÁLEZ (1993).

41. ALTMAN *et al.* (2011) pp. 6-8.

42. LUJÁN y LÓPEZ-BURIÁN (2016) p. 196.

43. BUQUET y PIÑEIRO (2000); ESPÍNDOLA (2001); BUQUET (2007); LUJÁN (2011).

44. PIÑEIRO (2004); LÓPEZ-CARIBONI (2007); VAIRO (2008); BUQUET y PIÑEIRO (2011).

durante décadas, a pesar de algunos severos cuestionamientos. Por ende, la reforma de 1996 supuso la primera instancia de modificación de las tradicionales leyes electorales de Uruguay, instalando las elecciones primarias y el balotaje.

El repaso de literatura expuesto anteriormente demuestra que los principales estudios politológicos han elaborado explicaciones locales sobre la reforma. Es decir, han atendido exclusivamente los factores domésticos y los posicionamientos de los actores políticos uruguayos para entender las razones y los intereses que impulsaron la reforma. Pues bien, en el presente artículo se analizará y explicará al proceso reformista de 1996 desde la teoría de la difusión y, posteriormente, se centrará en la arena política local desde las corrientes múltiples de John Kingdon. Esta combinación de enfoques nos permitirá crear una explicación de la reforma que contemple la realidad política nacional sin dejar de lado el peso de los factores internacionales. En suma, se propondrá que, más allá de los intereses de la coalición gobernante de 1995 para aprobar una reforma electoral, existía un contexto regional y una “ventana de oportunidad” que ayudaron a efectuarla concretamente en 1996.

4.1 La Reforma de 1996 desde la difusión de ideas

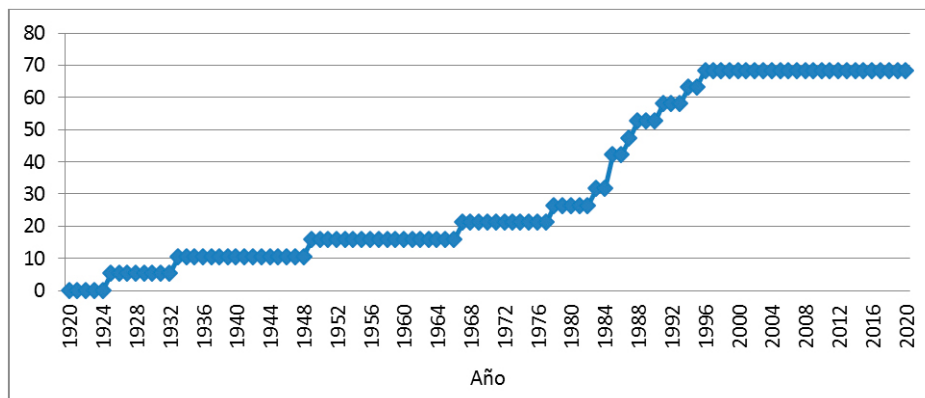
El balotaje es un mecanismo electoral que se aplica cuando en una elección ninguno de los candidatos alcanza un determinado porcentaje de votos, pasándose a una segunda elección entre los dos candidatos más votados. El umbral de votos que un candidato debe alcanzar para proclamarse vencedor en un comicio y evitar el balotaje varía según cada país. A modo de ejemplo, para que no haya balotaje en Uruguay un candidato debe alcanzar el 50% más uno de los votos emitidos; mientras que en Argentina el primer candidato debe obtener el 45% o más de los votos emitidos o el 40% de los votos y una ventaja de 10% sobre su principal competidor. De esa manera, la aplicación del balotaje en Latinoamérica “respondió, en la mayoría de los casos, al objetivo de fortalecer la posición de los presidentes electos mediante la asignación de un respaldo político explícito de la mayoría absoluta del electorado”⁴⁵.

El Gráfico 1 expone la difusión del balotaje entre 1920 y 2020 en la región. Para los cálculos se consideró que América Latina tiene 19 países que realizan elecciones periódicas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). De esa forma, se observa que desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la década de 1990 existió un período de poco más de 10 años en los que la implementación del balotaje se expandió, ya que en 1984 solo el 31,5% de los países latinoamericanos habían instaurado la segunda vuelta y para 1996 lo había hecho el 68,4%. Los números y la forma que asume el gráfico nos

45. CHASQUETTI (2001) p. 32.

permiten observar una ola de segundas vueltas que afectó a sistemas electorales y políticos diferentes entre sí en nuestra región.

Gráfico 1. Porcentaje de países que implantaron balotajes en América Latina.



Fuente: elaboración propia.

Las elecciones primarias, por su lado, sirven para que cada partido presente un único candidato presidencial a los comicios nacionales. Según trabajos previos, la aplicación de elecciones primarias en América Latina parecía estar relacionada con la sustitución de la regla de mayoría relativa por la regla de mayoría absoluta con segunda vuelta en elecciones presidenciales. Mediante ese cambio los líderes de partido podrían evitar la proliferación de candidatos en la primera vuelta y evitar una segunda vuelta a través de la formación de una coalición multipartidaria en la primera vuelta⁴⁶. Así, las elecciones primarias permitirían “*escoger al candidato de la coalición mucho antes de la contienda final y de este modo disminuir la competencia entre candidatos relativamente próximos*”⁴⁷.

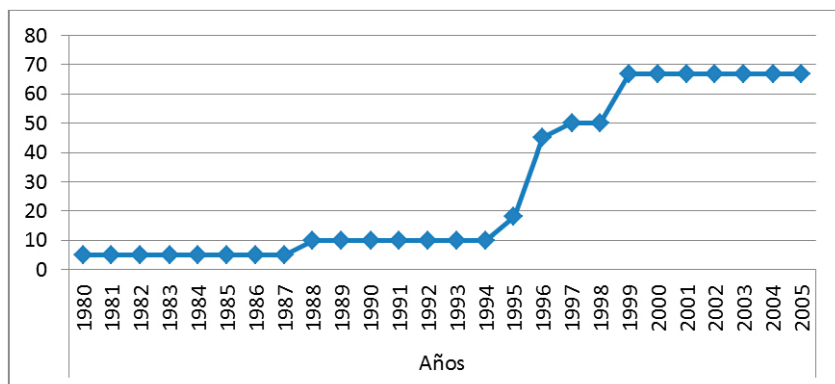
En el caso de la difusión de las elecciones primarias, Skocilich ha sido quien mejor ha abordado el asunto⁴⁸. Allí se expone que fueron pocos los países que efectivamente reformaron sus legislaciones para instalar dicho arreglo, pero en la práctica se demuestra que sí ocurrió una difusión de la primera vuelta. Al respecto, el Gráfico 2 ilustra que entre 1980 y 1994 solo el 10% de los países latinoamericanos efectuaron elecciones primarias; mientras que para 1999 el 67% las había puesto en práctica. Por lo tanto, los datos revelan un abrupto crecimiento de las primarias en un lapso de tan solo cinco años. La autora, entonces, confirma que la distribución que se aprecia en el Gráfico 2 es en forma de “S acostada” y ocurre en un pequeño período de tiempo, por lo que asevera que ocurrió un proceso de difusión de primarias en América Latina.

46. COLOMER (2002).

47. COLOMER (2002) p. 123.

48. SKOCILICH (2018).

Gráfico 2. Porcentaje de países que poseen elecciones primarias en América Latina.



Fuente: Skocilich (2018: 11).

Ahora bien, restan identificar quiénes fueron los agentes que influyeron sobre el proceso reformista uruguayo y cuáles fueron los mecanismos causales por los que se adoptaron el balotaje y las primarias. Para cumplir este objetivo dejaremos de lado los intereses cortoplacistas que blancos y colorados tuvieron en 1996 y nos centraremos en las ideas –o “razones”, como se ha escrito– utilizadas para justificar y legitimar públicamente las modificaciones electorales que se ejecutaron. Para eso realizamos una revisión de los Diarios de Sesiones de ambas Cámaras legislativas y de medios de prensa de la época, de modo de identificar las fuentes citadas por los protagonistas de dicho proceso y los casos regionales referidos o tomados como ejemplos.

Durante la década de 1980 América Latina vivió un proceso de redemocratización en buena parte de sus países, generando un contexto adecuado para reflexionar sobre los golpes de Estado sucedidos en el pasado reciente. Bajo esas circunstancias, un artículo de Juan Linz fue ampliamente divulgado por cuestionar y señalar al sistema presidencialista como el culpable de la inestabilidad democrática en la región⁴⁹. El artículo postulaba la superioridad del parlamentarismo ante el presidencialismo a la hora de gobernar y de superar momentos críticos, mostrando que en las décadas recientes la mayoría de los golpes de Estado habían sucedido en sistemas presidenciales. En consecuencia, el autor proponía que dichos sistemas debían reformarse y orientarse hacia el parlamentarismo.

Dado que el grueso de los sistemas presidencialistas se encontraba –y se sigue encontrando– en América Latina, el artículo de Linz fue largamente debatido en la región, en especial entre los académicos estudiosos de nuestro subcontinente. En este sentido, vale la pena mencionar que destacados autores como Lijhpart, Valenzuela y

49. LINZ (1984).

Stepan y Skach también publicaron ideas similares a las de Linz⁵⁰. Dentro del Uruguay, González, Pareja o Pérez Antón se transformaron en los académicos locales que más difusión dieron a los problemas inherentes al presidencialismo y a la propia superioridad del parlamentarismo como régimen de gobierno, dadas las características del sistema de partidos uruguayo⁵¹.

En última instancia, si bien en América Latina no llegaron a instalarse sistemas parlamentarios, las décadas de 1980 y 1990 fueron fructíferas en cuanto a reformas electorales. Aunque con variaciones y procurando atender problemáticas específicas de cada país, todas las reformas intentaron mejorar sus capacidades de gobernabilidad, bajo el supuesto de que *“ciertos arreglos institucionales, esto es, ciertas reglas de juego, son mejores que otros para lograr estabilidad política y un adecuado funcionamiento del sistema”*⁵². En el caso uruguayo fue la reforma constitucional de 1996 la que adoptó el balotaje para la elección de presidentes e instaló las elecciones primarias para seleccionar candidatos únicos por partidos.

Centrándonos en el balotaje, su inclusión en los países de la región se fundamentó en que brindaría más oportunidades de pronunciamiento político a los ciudadanos, mejoraría el funcionamiento de los partidos y ampliaría el apoyo popular de los candidatos consagrados⁵³. Todo eso, teóricamente, contribuiría a perfeccionar la representación política y a generar mejores niveles de gobernabilidad. Esas dos nociones son las que se difundirían por América Latina y se emplearían por sus defensores en diversos países.

Puntualmente en Uruguay, el balotaje fue promovido por los partidos tradicionales con esos mismos argumentos. Históricos senadores colorados como Luis Pozzolo o nacionalistas como Carlos Julio Pereyra, destacaron que el balotaje otorgaría mayor legitimidad y sustento popular a la figura presidencial, sobre todo a la luz del resultado electoral de 1994 donde cada uno de los tres grandes partidos representaba solo un tercio de la ciudadanía. Según Pozzolo, el balotaje imposibilitaría *“que un tercio mayor de los votantes impusiera a los dos tercios restantes un modelo con el cual no están de acuerdo”*⁵⁴. Mientras que Pereyra subrayaba que *“la segunda vuelta electoral es importante a los efectos de dar un mayor respaldo”* al presidente de la república⁵⁵.

50. FLÓREZ RUIZ (2010).

51. GONZÁLEZ (1993); PAREJA (1992a; 1992b); PÉREZ ANTÓN (1989; 1992).

52. BUQUET (1997) p. 9.

53. GALLO (2017) p. 132.

54. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 108, Tomo 376, 21/08/1996, p. 172.

55. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 108, Tomo 376, 21/08/1996, p. 174.

Sin embargo, el balotaje generó el rechazo de ciertos sectores del Frente Amplio y hasta produjo disputas internas al respecto. La principal razón de la contienda fue que una parte del Frente Amplio entendía que el balotaje era una herramienta para impedir la victoria de su partido en la siguiente elección. De hecho, el senador frenteamplista, Helios Sarthou, reconocía que el balotaje no era un fenómeno originario de Uruguay, ya que existía “*una ola de soluciones de este tipo en que los grupos dirigentes utilizan (...) este mecanismo (...) a los efectos de mantenerse en el poder*”. Asimismo, advertía que el supuesto respaldo popular que tendría un presidente electo por balotaje sería ilusorio, dado que cuando asumiera sus funciones y deseara asegurar la gobernabilidad debería “*negociar con las restantes fuerzas políticas porque los distintos sectores no van a obedecer a una opinión informe surgida de personas que votaron ese día*”⁵⁶.

En esa postura anti-reformista también jugaron un rol especial destacados politólogos uruguayos. El diputado frenteamplista Carlos Gamou expuso su posición contraria al balotaje, reconociendo haber asistido a un congreso organizado por el Instituto de Ciencia Política (Universidad de la República) donde se disertó sobre la reforma⁵⁷. Más aún, el también frenteamplista Enrique Couriel, reconoció que la postura contraria al balotaje de varios sectores de su partido se debió a que “*muchos politólogos nos vinieron a ver (...) para comunicarnos las desventajas, incertidumbres y dificultades que podría tener un régimen de este tipo, el cual pudiese generar una especie de súper Presidente. De modo que podrían “surgir outsiders (...) como Collor de Mello, en Brasil, y Fujimori, en Perú*”⁵⁸.

Como se aprecia, la academia politológica no solo influyó en la difusión de los argumentos a favor del balotaje; sino que la academia local participó activamente en la difusión de argumentos contrarios a la reforma electoral, inclusive sugiriendo ejemplos de países cercanos donde presidentes electos mediante balotaje produjeron crisis democráticas al llevar adelante gobiernos personalistas.

Aún así, importantes sectores del Frente Amplio decidieron apoyar la aprobación de la doble vuelta. Uno de los actores más importantes para ello fue Danilo Astori, líder del sector moderado Asamblea Uruguay, quien decidió apoyar la reforma porque creía que el balotaje sería “*muy favorable para la izquierda*”, a la vez que reconocía que el sistema político nacional necesitaba reformarse y poner un límite “*a esa tendencia progresiva a la fragmentación, a la lucha interna por el poder que predomina en todos los partidos*” que lleva “*a la incapacidad para acordar, a la parálisis, a la postergación, a los problemas de confrontación permanentes*”⁵⁹.

56. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 109, Tomo 379, 22/08/1996, pp. 228-229.

57. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 2590, 01/10/1996, pp. 66-67.

58. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 108, Tomo 376, 21/08/1996, pp. 183-186.

59. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 109, Tomo 376, 22/08/1996, p. 222.

En consecuencia, las ideas a favor de la introducción del balotaje expuestas por los partidos tradicionales y, sobre todo, por los sectores frenteamplistas afines a la reforma a pesar de ir en contra de sus intereses de alcanzar el gobierno en el corto plazo, se ajustan a lo que se define como un proceso de aprendizaje⁶⁰, por el cual los referidos protagonistas comenzaron a evaluar al balotaje como una herramienta necesaria para evitar el estancamiento de los gobiernos, al generar una instancia que le otorgaría mayor sustento popular al presidente. Aún así, el Frente Amplio apoyó el balotaje a cambio de la introducción de algunas concesiones electorales como la de imponer la candidatura única por partido.

Pasando, entonces, a las elecciones primarias, ya anticipamos que Uruguay poseía desde 1934 un original procedimiento por el que los votantes escogían un partido y un candidato presidencial a la vez. De esa forma, resultaba electo presidente de la república el candidato más votado del partido más votado. Es decir, elecciones primarias y nacionales se practicaban en conjunto, y la reforma de 1996 separó en el tiempo dichas instancias, haciendo que los partidos realicen elecciones internas y en una segunda etapa presenten como candidato presidencial a su precandidato más votado.

Según Freidenberg la aplicación de elecciones internas para escoger candidatos únicos por partidos fue motivada por diferentes razones en cada país, aunque fueron generales los argumentos que indicaban que se estaban modernizando las organizaciones partidarias, haciéndolas más transparentes e inclusivas⁶¹. En el caso uruguayo, la separación de las elecciones internas de las nacionales se argumentó aduciendo una mayor cristalinidad del proceso electoral. Puede leerse en la exposición de motivos del proyecto original: *“Desde ahora en adelante nadie podrá decir que ‘votó pero no eligió’, porque con su voto por un ciudadano hizo posible el triunfo de otro ciudadano”*⁶². De hecho, ese razonamiento fue ampliamente compartido y repetido por legisladores de todos los partidos. En tono irónico y parafraseando a Vicente Chiarino, el senador colorado Jorge Batlle expresó que en *“Uruguay el voto era tan secreto que nunca nadie sabía a quién votaba”*⁶³.

Vale destacar que la eliminación del DVS no supuso grandes inconvenientes para el Frente Amplio, ya que este partido tenía la tradición de presentar candidato único a las presidenciales. Por lo tanto, el debate sobre la reforma de las primarias se dio en el seno de los partidos tradicionales. El senador frenteamplista José Korzeniak reconocía que esta modificación debía ser más difícil de aceptar para el nacionalismo que para los demás partidos, ya que esa agrupación tenía una larga tradición de en-

60. SIMMONS *et al.* (2008).

61. FREIDENBERG (2016).

62. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 103, Tomo 376, 13/08/1996, p. 34.

63. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 107, Tomo 376, 20/08/1996, p. 159.

frentamientos internos entre fracciones y, al quedar obligado a escoger un candidato único, podrían surgir eventuales desprendimientos de sectores que no se sintieran representados por el candidato más votado de la interna⁶⁴.

Aún así y ante la molestia de líderes políticos locales del interior del país, blancos y colorados decidieron eliminar el DVS y aceptar la realización de elecciones primarias. El nacionalista Pereyra veía este hecho como uno de los aspectos más positivos de la reforma, porque *“la pureza con que se planteó originalmente el DVS no es la realidad que ofrece la política nacional”*, dado que las diferencias ideológicas entre fracciones de los mismos partidos eran tales que *“se transformaron en sectores que llegaron a tener (...) las características de un partido”*. A raíz de ello *“parte de la ciudadanía ha enjuiciado este sistema”* porque, cuando se practicaban elecciones para presidente de la república, no existía total claridad respecto a dónde se dirigía el voto que los ciudadanos emitían⁶⁵. Paralelamente, desde filas coloradas el diputado Washington Abdala también argüía que la aprobación de candidaturas únicas transparentaba al sistema electoral y le otorgaba mayor seriedad⁶⁶.

Dejando de lado los intereses electorales inmediatos, la adopción de las primarias por parte de los partidos tradicionales también podría explicarse mediante un proceso de aprendizaje⁶⁷ que modificó el entendimiento de las instituciones locales, dejándose de percibir al DVS como un sistema eficiente. Los senadores Korzeniak y Santoro (nacionalista) coincidían en que Uruguay adoptó el DVS de Francia, específicamente del politólogo Borely. Sin embargo, advertían que en Uruguay se lo había desnaturalizado por la distancia ideológica entre fracciones de un mismo partido, y por la distinción entre lemas permanentes y no permanentes, que aunque Korzeniak entendía que daba estabilidad a los partidos tradicionales, impedía la formación de alianzas electorales entre fuerzas de diferentes orígenes bajo un mismo candidato⁶⁸.

4.2 La Reforma Electoral de 1996 desde el marco de corrientes múltiples

En este apartado dejaremos de lado al resto de la región y nos centraremos exclusivamente en la reforma constitucional uruguaya de 1996. Concretamente, el marco de corrientes múltiples servirá para identificar el estado de situación y la evolución del sistema político uruguayo entre 1985 y 1996; los elementos que se señalaban como causantes o potenciales causantes de problemas de ingobernabilidad; y los cambios institucionales que distintos actores propusieron para superarlos. De esa manera, ob-

64. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 107, Tomo 376, 20/08/1996, pp. 145-148.

65. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 108, Tomo 376, 21/08/1996, p. 174.

66. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 2590, 01/10/1996, pp. 60-61.

67. SIMMONS *et al.* (2008).

68. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 107, Tomo 376, 20/08/1996, pp. 146-148.

servaremos lo que se denomina como corrientes de problemas, corriente de la política y corriente de políticas públicas⁶⁹.

Bajo dicho enfoque podemos ubicar, como ya mencionamos, a González, Pérez Antón y Pareja como los académicos promotores del parlamentarismo en Uruguay. Desde esa óptica, en general, se expresaba que el presidencialismo contribuía a la inestabilidad democrática por dos razones. Primero, dado que el Poder Ejecutivo tiene un mandato fijo, cuando es impopular y carece de apoyo legislativo no se lo puede remover constitucionalmente sin atentar contra el propio sistema democrático. Segundo, dada la legitimidad dual del presidente y del Poder Legislativo se pueden fomentar enfrentamientos entre poderes, ya que los presidentes –sobre todo los *outsiders* o los de escasa experiencia– pueden tomar rumbos personalistas que atenten contra el sistema político; a la vez que los congresistas no se sientan obligados a apoyar al presidente, ya que su falta de apoyo no afecta la estabilidad del Ejecutivo como ocurre en el parlamentarismo⁷⁰.

A los anteriores autores citados podemos agregar otros trabajos que alertaban sobre la fraccionalización de los partidos uruguayos. Dado que con el paso del tiempo los partidos presentaban mayores cantidades de listas en las elecciones; y que los senadores y candidatos presidenciales cada vez dependían más del apoyo de listas pequeñas, los líderes podían quedar “endeudados” con gran cantidad de individuos que hubieran liderado listas y acumulado votos para sus candidaturas⁷¹. Como resultado, esa cantidad de deudas personales podía afectar de forma negativa el desempeño de quienes accedieran a cargos públicos, puesto que deberían recompensar a quienes hubiesen “juntado votos” durante las campañas electorales.

Dentro de las opciones que se barajaron para mejorar la capacidad de gobernabilidad, los partidos tradicionales siempre descartaron el viraje hacia un régimen parlamentario. Indagando sobre los posibles tipos de reformas constitucionales que podrían aparecer en la década de 1990, González señaló que en el período 1985-1990, los legisladores colorados eran abrumadoramente presidencialistas, los frenteamplistas abrumadoramente parlamentaristas y los blancos se ubicaban en el medio⁷². Por ende, en términos generales, la mayoría absoluta prefería el presidencialismo. En todo caso, el autor encontró que la única reforma electoral con posibilidad de ser aprobada era la candidatura presidencial única por partido.

69. KINGDON (1984).

70. CAREY (2006) pp. 124-126.

71. VERNAZZA (1989).

72. GONZÁLEZ (1993) pp. 224-226.

La agenda reformista pasó a centrarse en posibles modificaciones al sistema electoral y se descartaron cambios más amplios respecto al régimen de gobierno. De hecho, Bottinelli indicó que la acumulación de votos por partido para cargos unipersonales era percibida como la parte menos transparente del sistema electoral y para superarlo se plantearon tres soluciones: 1) candidatura única por partido, mediante elección interna de autoridades o a través de elecciones primarias entre precandidatos; 2) pluralidad de candidatos por partido sin acumulación de votos entre sí, combinado con un balotaje entre los dos candidatos individualmente más votados; y 3) pluralidad de candidatos por partido con acumulación de votos entre sí, combinado con un balotaje entre cada uno de los candidatos más votados de los dos partidos más votados⁷³.

El segundo gobierno postdictatorial fue presidido por el nacionalista Luis Alberto Lacalle (1990-1995). Los resultados de las elecciones nacionales de 1989, a pesar de la victoria del Partido Nacional, revelaron que los partidos tradicionales como bloque continuaron con su pérdida de votos; que el Frente Amplio se estancó; y que irrumpió un cuarto partido (Nuevo Espacio) con el 9,6% del electorado (ver Tabla 1). Estos datos eran preocupantes para los académicos y políticos que sostenían que el sistema de partidos seguía fragmentándose⁷⁴. No obstante, el gobierno se conformó por una coalición entre el Partido Nacional y el Partido Colorado, de forma que el Ejecutivo tuviera un respaldo legislativo mayoritario y los colorados accedieran, entre otros puestos, a cuatro cargos en el gabinete.

Sin embargo, la coalición funcionó bajo importantes tensiones entre sus integrantes y gradualmente se fue rompiendo al ser abandonada por distintos sectores colorados desde mayo de 1991, y a fines de 1992 se llegó a un quiebre con la salida de dos grupos del propio Partido Nacional⁷⁵. Como no podía ser de otro modo, las dudas sobre la capacidad de gobernabilidad resurgieron y se colocó *“a la problemática del inmovilismo político y del bloqueo de las relaciones entre el gobierno y la oposición parlamentaria en el centro de la agenda política, estimulando así nuevas iniciativas de reforma”*⁷⁶. El sector colorado liderado por Julio María Sanguinetti proponía una reforma electoral que garantizara mayorías parlamentarias a los presidentes electos; mientras que la propuesta parlamentarista tan fomentada en círculos académicos continuó perdiendo peso y solo era sostenida por algunos grupos del Frente Amplio y por el Partido por el Gobierno del Pueblo⁷⁷.

73. BOTTINELLI (1991).

74. GONZÁLEZ (1993) puede considerarse el académico más identificado con esta postura.

75. CHASQUETTI (1997) pp. 39-40.

76. LAUGA (1997) p. 61.

77. LAUGA (1997) pp. 61-62.

La elección nacional de 1994 fue extraordinariamente competitiva dado que el colorado Julio María Sanguinetti se consagró presidente por segunda vez cosechando menos de un tercio de los votos válidos y estableciendo una diferencia muy reducida entre el primer partido (Colorado) y el tercero (Frente Amplio). En suma, el electorado quedó dividido en tercios, por lo que el presidente no tendría mayorías legislativas de su partido y para alcanzarlas debería conformar y encabezar una nueva coalición. El panorama general era inquietante para aquellos que se preocupaban por la fraccionización de los partidos uruguayos, y aún más teniendo en cuenta los desajustes que provocaron la ruptura de la coalición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.

Sin embargo, en 1995 Sanguinetti conformó una sólida coalición de gobierno integrada por todas las fracciones de los partidos Colorado y Nacional, y por la Unión Cívica y el Partido por el Gobierno del Pueblo. Así, el nacionalismo se hizo con cuatro cargos en el gabinete y el presidente logró amplias mayorías parlamentarias que le permitieron aprobar leyes de gran importancia⁷⁸. Además, al contrario de la experiencia vivida en el gobierno anterior, esta coalición no se rompió y se mantuvo durante los cinco años del mandato. Por otro lado, la situación de extrema paridad entre los tres principales partidos alentó una nueva discusión tendiente a cambiar la forma de elección del Presidente de la República⁷⁹.

Bajo este contexto en 1995 se creó una comisión de negociación interpartidaria que dio como resultado un proyecto de reforma constitucional consensuado. Luego de meses de trabajo, hacia principios de 1996 la comisión entregó una propuesta para que fuera debatida en el Parlamento, pero la misma no contó con el apoyo del Frente Amplio. El trámite legislativo se extendió entre abril y octubre de ese año, y el proyecto finalmente aprobado contó con el respaldo de los partidos Colorado, Nacional y Nuevo Espacio. Como las leyes electorales requieren dos tercios de cada cámara para ser aprobadas y el Frente Amplio tenía, aproximadamente, el 30% de los legisladores de cada una, los restantes partidos debieron actuar coordinadamente y superar serias discrepancias internas para aprobar el proyecto, ya que cualquier desavenencia podía hacer naufragar el trabajo realizado⁸⁰.

De acuerdo a diferentes autores lo que unió a los partidos tradicionales fue el temor a perder las siguientes elecciones nacionales a manos del Frente Amplio⁸¹; por lo que argumentos tales como la ingobernabilidad producida por un Legislativo fragmentado fueron meras propuestas que legitimaran la reforma ante la ciudadanía. Este razonamiento también fue sostenido por legisladores frenteamplistas. En palabras del

78. CHASQUETTI (1997) p. 40.

79. CHASQUETTI y BUQUET (2004) p. 240.

80. MIERES (1999).

81. ALTMAN *et al.* (2011); LUJÁN (2011).

senador socialista Reinaldo Gargano, el balotaje fue “*la gran novedad y centro de toda esta reforma constitucional*”, porque era “*el centro de las preocupaciones que legítimamente [tenían] el Partido Colorado y el Partido Nacional*”. Por lo que este arreglo electoral recién nació “*el 27 de noviembre de 1994 porque el Frente Amplio estuvo a 35.000 votos de ganar la elección*”⁸².

A pesar de lo anterior, los sectores moderados del Frente Amplio, especialmente encabezados por Danilo Astori, se mostraban favorables a la instalación del balotaje. Esto generó intensas discusiones internas con aquellos grupos que pensaban como Gargano. Sin embargo, el Plenario Nacional del Frente Amplio del 19 de noviembre de 1995 finalmente aceptó el balotaje a cambio de una serie de condiciones que fueron, según el senador Alberto Couriel, parcialmente aceptadas por los partidos tradicionales, como la de establecer la candidatura única por partido⁸³.

Por lo tanto, la ventana de oportunidad para aprobar la reforma electoral surgió en 1995 con la coalición liderada por el presidente Sanguinetti. En este sentido, desde la óptica de los partidos tradicionales podemos señalar que en dicho momento se conjugaron dos problemas. Un primer problema de largo plazo y extensamente debatido como la ingobernabilidad derivada de la falta de mayorías legislativas a favor de los presidentes. Al que se sumó la posibilidad real de que el Frente Amplio triunfara en las elecciones nacionales de 1999. Resulta razonable, entonces, que esa mixtura de problemas produjera una instancia favorable al cambio de reglas electorales por parte de quienes ostentaban el poder.

Las soluciones posibles y disponibles para enfrentar los problemas de gobernabilidad que se apoyaron desde el oficialismo fueron la instalación de la primera vuelta que generara candidaturas presidenciales únicas por partido, de forma que se estimulara su coherencia interna; y la aplicación del balotaje para otorgar una mayor legitimidad a la figura del presidente electo⁸⁴. En diciembre de 1996 el proyecto de reforma constitucional fue plebiscitado y los resultados fueron muy parejos. La reforma se aprobó con el 50,5% de los votos emitidos (requería 50% más uno de los votos); lo que supuso un gran desajuste con la representación política, pues dos tercios de los legisladores habían votado a favor del proyecto⁸⁵.

El cambio de un sistema de mayoría relativa a uno de mayoría absoluta con balotaje permitía aumentar el espacio en el sistema de partidos, abandonando el bipartidismo y conformando un formato de pluralismo moderado⁸⁶. Ello favorecía “la su-

82. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 108, Tomo 379, 21/08/1996, p. 186.

83. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 109, Tomo 379, 22/08/1996, pp. 213-214.

84. BUQUET (1997) p. 15.

85. MIERES (1999).

86. LUJÁN y LÓPEZ-BURIÁN (2016).

pervivencia de ambos partidos tradicionales, a la vez que levantaba las barreras para acceder al gobierno al exigir una mayoría absoluta de votos”, dificultando el triunfo de la izquierda⁸⁷. De hecho, si no hubiera existido balotaje en las elecciones de 1999 el candidato del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, se habría convertido en presidente ese año, ya que fue el candidato más votado en la primera vuelta. Sin embargo, la existencia de la segunda vuelta permitió una alianza entre el segundo candidato más votado, Jorge Batlle, del Partido Colorado, y el Partido Nacional. Esto permitió que Batlle se consagrara presidente para el período 2000-2005.

Ahora bien, algunos especialistas en asuntos electorales argumentan que esta reforma fue hija de un mal diagnóstico, como fruto de la incomprensión de las reglas electorales y de la falta de estudios académicos sistemáticos que caracterizó al país durante décadas⁸⁸. En efecto, Buquet observaba con cierta ironía que la reforma pudo concretarse gracias a que los partidos tradicionales actuaron con disciplina de partido y de coalición; elementos históricos de los partidos uruguayos que han sido la contracara de su fragmentación y fraccionalización⁸⁹.

Además, este autor planteaba que la introducción del balotaje no reduciría la fragmentación del sistema de partidos, ya que los sistemas a dos vueltas estimulan el voto a partidos menores en la primera vuelta; mientras que la eliminación del doble voto simultáneo conlleva la eliminación de un gran contrapeso para la fraccionalización de los partidos. En específico, la candidatura única hace que, una vez que se dirima quién es el candidato, los votantes se sientan libres de apoyar a cualquier fracción, incluso aquellas a las que no pertenezca el candidato. Eso podría provocar que los presidentes electos cuenten con bancadas legislativas aún menores que antaño⁹⁰.

En los hechos, los pronósticos referidos se han adecuado muy bien a lo que la realidad ha mostrado. El Gráfico 3 presenta la evolución del número efectivo de partidos y de fracciones en el Senado uruguayo desde 1985 hasta el presente. Allí puede apreciarse que entre 2005 y 2020 la fragmentación y fraccionalización se redujeron escasamente, pero en 2020 ocurrió la mayor fragmentación y fraccionalización legislativa de la historia reciente, yendo a contramarcha de lo que teóricamente se buscaba con la reforma.

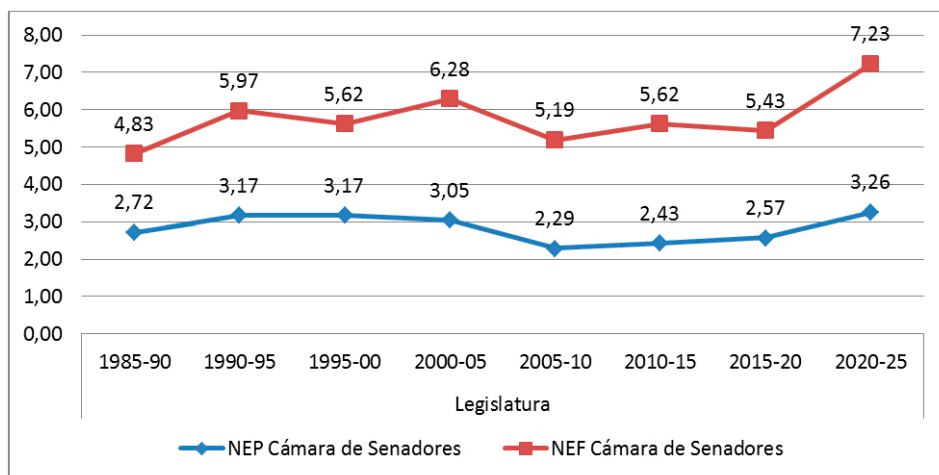
87. LUJÁN y LÓPEZ-BURIÁN (2016) p. 195.

88. BOTTINELLI y BUQUET (1993) p. 99.

89. BUQUET (1997) p. 12.

90. BUQUET (1997) pp. 15-19.

Gráfico 3. Número efectivo de partidos y de fracciones en el Senado (1985-2020).



Fuente: actualizado en base a datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

5. Conclusiones

La primera gran conclusión del trabajo es que se puede argumentar a favor de la existencia de procesos de difusión respecto a la práctica de elecciones primarias y de balotajes en Latinoamérica. Se expone un notable crecimiento de la práctica de primarias entre 1994 y 1999; a la vez que el balotaje se difundió entre 1984 y 1996. Por lo tanto, siguiendo los postulados de Weyland, se cumplieron con las tres características del proceso de difusión: en cuanto al tiempo, se dieron en forma de ola y con forma de “S acostada”; ocurrió una clusterización regional, ya que ambos arreglos sucedieron en Latinoamérica; y se difundieron por sistemas electorales y políticos diferentes.

La segunda conclusión es que el marco de las corrientes múltiples se mostró como un enfoque adecuado para generar una explicación local de la reforma electoral uruguaya, demostrando la capacidad de dicha teoría para adaptarse y echar luz sobre fenómenos diferentes a las políticas públicas. En el caso de este trabajo, las corrientes múltiples permitieron identificar a los problemas en cuestión y a los promotores de las reformas; permitieron observar las realidades de la corriente política y de políticas, a la vez que detalló y expuso las potenciales soluciones disponibles por los actores políticos.

En definitiva, la combinación de ambos marcos teóricos permite una explicación novedosa de la reforma electoral de 1996, al generar una mirada que tiene en cuenta la influencia internacional, así como una sólida interpretación de los posicionamientos de los actores políticos locales. En consecuencia, se ha logrado elaborar un trabajo que no peca de “parroquial”, dado que reconoce el peso de los factores externos al país y enmarca a Uruguay dentro de una corriente de reformas que se estaba propagando

por América Latina. Consiguientemente, hallamos que la difusión regional de los mecanismos electorales aquí estudiados se combinó con la aparición de una ventana de oportunidad para ser instalados en Uruguay. Esa difusión y ventana de oportunidad fueron aprovechadas por la coalición política gobernante de la época y facilitaron la aprobación de las elecciones primarias y del balotaje.

Finalmente, resta por estudiar si se han cumplido los objetivos buscados por los reformistas, en el sentido de reducir la fragmentación y fraccionalización de los partidos uruguayos y de otorgar mayor legitimidad y respaldo político a los presidentes electos. Este aspecto merece una atención particular que debería abordarse en futuros trabajos, ya que todo indica que dichos objetivos no se han cumplido y no parece probable que se vayan a concretar próximamente.

Referencias bibliográficas

- ALTMAN, David (2020): “Cheking Executive Personalism: Collegial Governments and the Level of Democracy” En *Swiss Political Science Review*, Año 26, N° 3, pp. 316-338. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spsr.12406> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- ALTMAN, David; BUQUET, Daniel y LUNA, Juan Pablo (2011): *Constitutional Reforms and Political Turnover in Uruguay: Winning a Battle, Losing the War*. Documento online N° 02/11, Instituto de Ciencia Política – Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4606> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BÉLAND, Daniel y COX, Robert Henry (2011): “Introduction. Ideas and Politics”. En BÉLAND, Daniel y COX, Robert Henry (Eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BOTTINELLI, Oscar (1991): “El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis”. Working paper 3, ICP, Heidelberg. Disponible: <https://portal.factum.uy/ediciones-antiores/estpol/sipol/sip90001.html> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BOTTINELLI, Oscar y BUQUET, Daniel (1993): “Escenarios parlamentarios resultantes de cuatro reformas al sistema electoral”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 6, pp. 99-137. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/305> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

- BRINKS, Daniel y COPPEDGE, Michael (2006): "Diffusion Is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy". En *Comparative Political Studies*, Año 39, N° 4, pp. 463-489. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414005276666> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BUQUET, Daniel (2007): "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 16, N° 1, pp. 35-49. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/233> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BUQUET, Daniel (1997): "Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 10, pp. 9-24. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/378> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BUQUET, Daniel, CHASQUETTI, Daniel, y MORAES, Juan Andrés (1998): *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR. Disponible en: <https://www.csic.edu.uy/content/fragmentaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-y-gobierno-en-uruguay-%C2%BFun-enfermo-imaginario> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BUQUET, Daniel y MORAES, Juan Andrés (2018): "Construyendo un equilibrio democrático: La reforma constitucional de Uruguay en 1917". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 27, N° 1, pp. 19-39. Disponible en: <http://rucp.ciencias-sociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/9> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BUQUET, Daniel y PIÑEIRO, Rafael (2011): "Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay". En *Revista Debates*, Año 5, N° 2, pp. 79-95. Disponible en: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.22615> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- BUQUET, Daniel y PIÑEIRO, Rafael (2000): "Coalición de gobierno y reforma constitucional: un enlace estratégico". En PELÚAS, Daniel (Coord.), *Coparticipación y coalición: 164 años de acuerdo entre blancos y colorados*. Montevideo, Arca-Humus. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/330855241_Coalicion_de_Gobierno_y_Reforma_Constitucional_Un_Enlace_Estrategico [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- CARDARELLO, Antonio (1996): *La reforma constitucional: un siglo de debates*. Monografía de Grado. Montevideo: Universidad de la República. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4972> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

- CAREY, John (2006): “Presidencialismo versus parlamentarismo”. En *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, Año 11, pp. 121-161. Disponible en: <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/presidencialismo-versus-parlamentarismo-john-carey/> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- CHASQUETTI, Daniel (2018): “Tres experimentos constitucionales. El complejo proceso de diseño del Poder Ejecutivo en el Uruguay”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 27, N° 1, pp. 41-64. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/10> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- CHASQUETTI, Daniel (2001): “Elecciones presidenciales mayoritarias en América Latina”. En *América Latina Hoy*, N° 29, pp. 31-51. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.7191> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- CHASQUETTI, Daniel (1997): “Compartiendo el Gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 10, pp. 25-45. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/379> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- CHASQUETTI, Daniel y BUQUET, Daniel (2004): “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”. En *Política*, Año 42, pp. 221-247. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2019.55540>.
- COLOMER, Josep (2002): “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”. En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens, pp. 117-135. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/319327280_Las_elecciones_primarias_presidenciales_en_America_Latina_y_sus_consecuencias_politicas [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- ESPARCH FERNÁNDEZ, Nuria (2012): *Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*. Documento de Trabajo, Grupo de Análisis para el Desarrollo – CLACSO, Lima. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/85144059.pdf> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- ESPÍNDOLA, Roberto (2001): “No change in Uruguay: the 1999 presidential and parliamentary elections. En *Electoral Studies*, Año 20, N°4, pp. 649-657. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(00\)00057-3](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(00)00057-3) [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- FLÓREZ RUIZ, José (2010): “Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina”. En *Revista Derecho del Estado*, Año 25, pp. 135-158. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/2514> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

- FREIDENBERG, Flavia (2016): “La reina de las reformas: las elecciones internas en las candidaturas presidenciales en América Latina”. En FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGGOSIAN, Betilde (Eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Mexico; SAAP, OEA e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: https://www.academia.edu/7029300/La_reina_de_las_reformas_las_elecciones_internas_a_las_candidaturas_presidenciales_en_Am%C3%A9rica_Latina [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- GALLO, Ariadna (2017): “Elecciones con doble vuelta. Análisis del impacto del empleo del balotaje sobre el funcionamiento democrático en América Latina”. En *Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, Año 1, N° 1, pp. 131-174. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/1714> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- GARCÉ, Adolfo (2017): “Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX”. En *Revista Española de Ciencia Política*, Año 44, pp. 13-41. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.01> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- GARCÉ, Adolfo (2015): “El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas”. En *Política y Gobierno*, Año 22, N° 1, pp. 199-226. Disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1542> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- GARCÍA ORTÍZ, Esteban (2020): “*Control político en Uruguay: un modelo explicativo general de las interpelaciones (1943-2015)*”. Tesis de Maestría. Montevideo: Universidad de la República. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/25984> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fundación de Cultura Universitaria.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo (1990): “Legislación electoral y sistemas de partidos: el caso uruguayo”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 4, pp. 9-27. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/274> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- HAEDO, Eduardo Víctor (1990): *Herrera. Caudillo oriental*. Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
- KINGDON, John (2003) [1984]: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Ed. Longman, New York. Disponible en: https://www.academia.edu/31665627/Agendas_Alternatives_and_Public_Policies_Second_Edition_With_new_foreword_by [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

- LANZARO, Jorge (2018): “La institucionalización de la democracia pluralista y los entes autónomos en la Constitución de 1918”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 27, N° 1, pp. 85-106. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/12> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- LAUGA, Martín (1997): “La reforma constitucional uruguaya de 1996”. En *Justicia Electoral*, Año 9, pp. 57-74. Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1997-02-009-054.pdf> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- LINZ, Juan (1984): *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* Disponible en: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- LÓPEZ-CARIBONI, Santiago (2007): “¿Cuán locales son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 16, N° 1, pp. 73-101. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/235> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- LUJÁN, Diego (2011): *La reforma electoral de 1996 en Uruguay: Un análisis desde la narrativa analítica*. Papeles de Trabajo Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural (21), 21-36. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2133/1796> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- LUJÁN, Diego y LÓPEZ-BURIÁN, Camilo (2016): “El tercer gobierno del Frente Amplio en Uruguay: supremacía electoral de la izquierda y perspectiva de reformas institucionales”. En *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, Año 21, N° 1, pp. 171-206. Disponible en: <http://www.revistapostdata.com.ar/2016/07/el-tercer-gobierno-del-frente-amplio-en-uruguay-supremacia-electoral-de-la-izquierda-y-la-perspectiva-de-reformas-institucionales-diego-lujan-y-camilo-lopez-burian/> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- MAGAR, Eric y MORAES, Juan Andrés (2012): “Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan parliament”. En *Party Politics*, Año 18, N° 3, pp. 427-451. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068810377460> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- MIERES, Pablo (1999): *La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos*. Working paper N° 158, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/20816.pdf> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

- MORAES, Juan Andrés (2008): "Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay". En SIAVELIS, Peter y MORGENSTERN, Scott (eds) *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia, PA: Penn State University Press, 164-185. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/265348672_Chapter_7_Why_Factions_Candidate_Selection_and_Legislative_Politics_in_Uruguay [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- OSORIO, Cecilia y VERGARA, José Miguel (2016): "La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina". En *Política. Revista de Ciencia Política*, Año 54, N° 2, pp. 235-254. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2017.44806> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- PAREJA, Carlos (1992a): "La reforma política uruguaya: su agenda y sus problemas. Asignaturas pendientes para un debate reformista". En CAETANO, Gerardo (Ed.) *La alternativa parlamentarista*. Montevideo-CLAEH.
- PAREJA, Carlos (1992b): "El presidencialismo y el parlamentarismo en sus mejores versiones". En CAETANO, Gerardo (Ed.) *La alternativa parlamentarista*. Montevideo-CLAEH.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo (1992): "La propuesta parlamentarista y la tradición política Uruguay.- ¿Es posible un parlamentarismo en Uruguay? Sistema político y régimen institucional". En CAETANO, Gerardo (Ed.) *La alternativa parlamentarista*. Montevideo-CLAEH.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo (1989): "El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya". En *Cuadernos del CLAEH*, Año 49, CLAEH. Montevideo.
- PIÑEIRO, Rafael (2004): "Elección de diputados y fraccionalización partidaria en Uruguay 1942-1999". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 14, N° 1, pp. 15-42. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/262> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- RILLA, José (1997): "Uruguay 1980: Transición y democracia plebiscitaria". En *Nueva Sociedad*, N° 150, pp. 77-83. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/uruguay-1980-transicion-y-democracia-plebiscitaria/> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- SANJURJO, Diego (2018): "Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: la formulación de la ley de tenencia responsable de armas". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 27, N° 2, pp. 33-56. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/409> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

- SARTORI, Giovanni (1980): *Partidos y Sistemas de Partidos*. Editorial Alianza, Madrid-España.
- SIMMONS, Beth; DOBBINS, Frank y GARRETT, Geoffrey (2008): *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511755941> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- SCHMIDT, Vivien (2011): “Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism”. En BÉLAND, Daniel y COX, Robert Henry (Eds.) *Ideas and Politics en Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, pp. 47-64. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- SKOCILICH, Lucía (2018): “Elecciones primarias en América Latina, ¿una reforma por proceso de difusión?”. *Ponencia en XVII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales – Udelar*. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/22501> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- THIBAUT, Bernhard (1993): “Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 6, pp. 9-32. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/295> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- VAIRO, Daniela (2008): “Juntos pero no casados: los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 17, N° 1, pp. 59-181. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/225> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- VERNAZZA, Francisco (1989): “Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Año 3, pp. 35-71. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/189> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- WEYLAND, Kurt (2014): *Making waves: democratic contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107045279> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- WEYLAND, Kurt (2011): “Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas”. En *América Latina Hoy*, N° 57, pp. 117-143. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.8125> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

WEYLAND, Kurt (2007): *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rsvd> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

WEYLAND, Kurt (2005): "Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform". En *World Politics*, Año 57, N° 2, pp. 262-295. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/wp.2005.0019> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].

ZAHARIADIS, Nikolaos (2010): "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectiva". En SABATIER, Paul (Ed.) *Teorías del proceso de políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Argentina, pp. 69-98.